



ZRAČNI PROMET: TRŽIŠNA PRAVILA

Uspostavom jedinstvenog zrakoplovnog tržišta krajem 90-ih godina dvadesetog stoljeća zrakoplovni se sektor promijenio iz temelja, a tijekom proteklih dvadeset godina zračni promet u Europi doživio je snažan rast.

PRAVNA OSNOVA

Članak 100. stavak 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

CILJEVI

Uspostaviti jedinstveno tržište zračnog prometa u Europi, zajamčiti njegovo pravilno funkcioniranje te ga što je više moguće proširiti na određene države izvan EU-a.

POSTIGNUĆA

Povijesno gledano, zračni se promet razvijao pod okriljem i kontrolom državnih vlasti. U Europi, to je u velikoj mjeri podrazumijevalo monopol nacionalnih prijevoznika i javnu upravu odnosno javno vlasništvo nad zračnim lukama. U skladu s tim razvijao se i međunarodni zračni promet, koji se temelji na međudržavnim bilateralnim ugovorima uz osobito strogu kontrolu pristupa tržištu i pravila vlasništva prijevoznika. Takva rascjepkanost na nacionalna tržišta i nepostojanje pravog tržišnog natjecanja bili su u sve većem neskladu s rastućim životnim standardom i s time povezanom sve većom potražnjom za zračnim prometom. Od sredine 70-ih godina dvadesetog stoljeća civilno zrakoplovstvo moralo je započeti prijelaz s upravljanoj na tržišno gospodarstvo. Tako je 1978. Aktom o deregulaciji zračnog prometa tržište SAD-a potpuno liberalizirano.

U Europi je taj proces, potaknut donošenjem Jedinstvenog europskog akta iz 1986. i završetkom uspostave unutarnjeg tržišta, trajao desetak godina: s pomoću nekoliko skupina regulatornih mjera EU-a zaštićena državna zrakoplovna tržišta postupno su pretvorena u konkurentno jedinstveno tržište zračnog prometa (zračni promet zapravo je postao prvi način prijevoza, a u velikoj mjeri još uvijek i jedini, kojemu je potpuno integrirano jedinstveno tržište donijelo korist). Osobito su prvi (1987.) i drugi (1990.) „paket” utjecali na početak ublažavanja pravila o cijenama i nosivosti. Trećim paketom iz 1992. (tj. uredbama Vijeća (EEZ) br. 2407/92, 2408/92 i 2409/92, sada zamijenjenima Uredbom (EZ) br. 1008/2008 Europskog parlamenta i Vijeća uklonjena su sva preostala trgovinska ograničenja unutar EU-a za europske zračne prijevoznike, čime je uspostavljeno „europsko jedinstveno zrakoplovno tržište”. Ono je naknadno prošireno na Norvešku, Island i Švicarsku. „Sporazumom o zajedničkom europskom



zračnom prostoru” moglo bi se proširiti i na neke susjedne zemlje, pod uvjetom da one postupno uvedu sve relevantne propise EU-a, što još uvijek nije učinjeno^[1].

Trećim paketom „zračni prijevoznici Zajednice” zamijenili su državne zračne prijevoznike te je postavljeno temeljno načelo prema kojem svaki zračni prijevoznik Zajednice može slobodno odrediti cijenu za putnike i teret te bez posebne dozvole ili ovlaštenja prometovati na zračnim rutama unutar EU-a (iznimka su specifične rute za koje države članice mogu nametnuti obveze javne usluge, koje, međutim, podliježu uvjetima i vremenski su ograničene).

Trećim paketom također su utvrđeni uvjeti koje zračni prijevoznici Zajednice moraju ispuniti kako bi mogli započeti ili nastaviti s radom, prije svega:

1. u vlasništvu su i pod stvarnom kontrolom država članica i/ili državljana države članice i njihovo glavno mjesto poslovanja nalazi se u državi članici,
2. njihova financijska situacija je dobra, osigurani su na odgovarajući način kako bi podmirili štetu u slučaju nesreće,
3. posjeduju stručnu sposobnost i organizaciju kako bi zajamčili sigurno poslovanje u skladu s propisima na snazi. Kao dokaz te sposobnosti izdaje se „svjedodžba o sposobnosti zračnog prijevoznika”.

Uz uspostavu jedinstvenog zrakoplovnog tržišta, usvojena su i zajednička pravila da bi se osiguralo njegovo ispravno djelovanje koje posebice zahtijeva 1) jednake uvjete te 2) visoku i jednoobraznu razinu zaštite putnika.

Da bi se osigurali jednaki uvjeti, na zrakoplovni sektor primjenjuje se zakonodavstvo o državnim potporama i tržišnom natjecanju (udruživanje, savezništvo, namještanje cijena itd.). Do sredine 90-ih godina dvadesetog stoljeća državne dokapitalizacije zrakoplovnih kompanija bile su prilično uobičajene, pa se takvo što nije podrazumijevalo. Međutim, tijekom godina smjernice Komisije za praćenje javnog financiranja u sektoru nisu bile relevantne za trenutačno stanje na tržištu, s obzirom na to da su donesene 1994. (za zračne prijevoznike) i 2005. (za zračne luke i početnu pomoć za zračne prijevoznike koji polijeću iz regionalnih zračnih luka). U proljeće 2014. stoga su zamijenjene novima.

Pravilima EU-a jamče se ista prava i jednake mogućnosti pristupa uslugama povezanim s zračnim prijevozom za sve europske i neeuropske zračne prijevoznike. Međutim, to se ne može odnositi na određene treće zemlje u kojima se diskriminacijskim praksama i subvencijama zračnim prijevoznicima iz tih trećih zemalja može pružiti nepravedna konkurentna prednost. U svojoj Komunikaciji o Strategiji zrakoplovstva za Europu od 7. prosinca 2015. (COM(2015)0598) Komisija je navela da namjerava procijeniti učinkovitost Uredbe (EZ) br. 868/2004 kako bi se ona revidirala ili zamijenila učinkovitijim instrumentom kojim bi se osigurali uvjeti poštenog tržišnog natjecanja između svih prijevoznika i time zaštitila povezanost letovima u Uniju i iz nje. Nakon toga, u lipnju 2017. objavljen je prijedlog uredbe o zaštiti tržišnog natjecanja u zračnom prijevozu i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 868/2004.

[1] Studija naslovljena „Sporazumi o zračnom prometu koje je sklopio EU” (Europski parlament, 2013.) pruža analizu sadržaja i ishoda tih sporazuma.



Pravedan pristup zračnim lukama i njihovim uslugama zajamčen je Uredbom (EEZ) br. 95/93, kojom se omogućuje da u preopterećenim zračnim lukama nezavisan „koordinator slotova” zračnim prijevoznicima dodjeljuje „slotove” (tj. dozvole za slijetanje ili uzlijetanje na određeni dan i u određeno vrijeme) na nepristran, nediskriminirajući i transparentan način. Međutim, takav sustav dodjeljivanja slotova sprečava optimalnu upotrebu kapaciteta zračne luke^[2]. Komisija je stoga 2011. predložila niz izmjena Uredbe br. 95/93 radi postizanja bolje učinkovitosti sustava, no do sada nije postignut dogovor dvaju zakonodavaca u tom pogledu. Direktivom 96/67/EZ tržište zemaljskih usluga (tj. usluga koje se pružaju zračnim prijevoznicima u zračnim lukama, kao što su postupanje s putnicima i prtljagom, punjenje goriva, čišćenje zrakoplova itd.) postupno se otvorilo tržišnom natjecanju. Prijedlog Komisije iz 2011. o daljnjem otvaranju tog tržišta u najvećim europskim zračnim lukama zakonodavac nije odobrio te ga je Komisija 2014. povukla. Direktivom 2009/12/EZ određena su glavna načela za ubiranje naknade zračnih luka koje zračni prijevoznici plaćaju za korištenje njihovim objektima i uslugama. Međutim, njome se nije spriječilo povećanje broja sporova između zračnih luka i prijevoznika.

Kako bi se osigurao pravedan pristup mrežama za distribuciju te spriječio njihov utjecaj na izbor potrošača, 1989. godine uspostavljena su zajednička pravila. Njima se osigurava da računalni sustavi rezervacija (koji služe kao „tehnički posrednici” između zračnih prijevoznika i putničkih agencija) pružaju nepristran ekranski prikaz usluga svih zračnih prijevoznika na računalima putničkih agencija (Uredba (EZ) 80/2009). Međutim, uloga računalnih sustava rezervacija sve je manja jer se sve više koristi distribucija preko interneta, između ostalog i preko internetskih stranica zračnih prijevoznika.

Valja napomenuti da se problem nepoštenog tržišnog natjecanja trebao riješiti Uredbom (EZ) br. 868/2004, no taj se instrument pokazao neprimjenjivim. Komisija je stoga 2017. predložila novi mehanizam kojim će se zajamčiti pošteno tržišno natjecanje između europskih i stranih zračnih prijevoznika ([COM\(2017\)0289](#)), a o tom se prijedlogu trenutačno raspravlja.

Kako bi se zaštitili putnici i zrakoplovi te zajamčio jednako visok stupanj sigurnosti diljem EU-a, nacionalna sigurnosna pravila zamijenjena su zajedničkim sigurnosnim pravilima koja se sve više šire na cjelokupni lanac zračnog prometa. Osim toga, osnovana je Europska agencija za sigurnost zračnog prometa koja, među ostalim, sastavlja pravila^[3]. Sigurnosni uvjeti u svim zračnim lukama EU-a također su usklađeni kako bi se bolje moglo spriječiti namjerno nanošenje štete zrakoplovima, posadama i putnicima (valja, međutim, naglasiti da države članice i dalje imaju pravo primjenjivati strože sigurnosne mjere^[4]). Nadalje, zajedničkim pravilima za zaštitu prava putnika u zračnom prometu (Uredba (EZ) br. 261/2004) želi se zajamčiti da putnici dobiju barem minimalnu razinu pomoći u slučaju znatnih kašnjenja ili otkazivanja letova. Tim

[2]Zračni prijevoznici mogu „nedovoljno koristiti” svoje slotove kako oni ne bi bili ponovno vraćeni u pričuvu slotova iz koje se ponovno dodjeljuju konkurentima. Potrebno je naglasiti da je EU 2016. imao devedesetak „koordiniranih” zračnih luka (tj. onih „sa slotovima”), dok u SAD-u postoje samo dvije takve zračne luke. Više o tome može se pročitati u analizi „[Slotovi zračnih luka i veličina zrakoplova u zračnim lukama EU-a](#)” (Europski parlament, 2016.).

[3]U informativnom članku [3.4.9](#) možete saznati više o zrakoplovnoj sigurnosti u civilnom zračnom prometu.

[4]U informativnom članku [3.4.7](#) možete saznati više o sigurnosti civilnog zračnog prometa. „[Zakonodavni okvir EU-a koji se odnosi na sigurnost civilnog zračnog prometa](#)” (Europski parlament, 2013.) opsežan je prikaz zakonodavstva EU-a o sigurnosnoj zaštiti u zračnom prometu.



su pravilima utvrđeni i mehanizmi odštete. Međutim, njihova se provedba pokazala teškom, zbog čega su česti sudski sporovi^[5]. Komisija je u ožujku 2013. predstavila novi prijedlog o izmjeni Uredbe (EZ) br. 261/2004 ([COM\(2013\)0130](#)) radi daljnjeg poboljšanja provedbe pravila EU-a pojašnjenjem ključnih načela i implicitnih prava putnika koja su u prošlosti dovela do brojnih sporova između zračnih prijevoznika i putnika. Postupak suodlučivanja i dalje je u tijeku, a Parlament i Vijeće tek trebaju dogovoriti konačna rješenja. Odbor za promet i turizam je 24. rujna 2019. odlučio otvoriti međuinstitucijske pregovore nakon prvog čitanja u Parlamentu.

Više od dvadeset godina nakon što je „treći paket” stupio na snagu, još uvijek, naravno, postoji prostor za unapređenje jedinstvenog zrakoplovnog tržišta, što pokazuju i sljedeći čimbenici: nedostaci u sustavu dodjele slotova, činjenica da na velikoj većini (80%) ruta s polazištem u nekoj zračnoj luci EU-a uslugu nude samo jedan (60%) ili dva (20%) prijevoznika, financijske poteškoće u kojima se nalazi nekoliko zrakoplovnih kompanija i sekundarnih zračnih luka te komplicirani nadzor zračnih prijevoznika koji trenutačno djeluju u nekoliko država članica.

Međutim, glavni je cilj u potpunosti postignut: u razdoblju od 1995. do 2014., u kojem se broj ostvarenih putničkih kilometara u EU-u povećao za oko 23% i porastao za otprilike 74% u zračnom prometu, u istom razdoblju udio zračnog prometa u ukupnom prijevozu putnika povećao se sa 6,5% na 9,2%, što predstavlja daleko najveći rast među svim oblicima prijevoza u EU-u.

ULOGA EUROPSKOG PARLAMENTA

U brojnim izvješćima, a posebno u rezoluciji od 14. veljače 1995. naslovljenoj „Napredak civilnog zrakoplovstva u Europi”, Parlament je naglasio potrebu za zajedničkom politikom zračnog prometa koja bi omogućila veće i pravednije tržišno natjecanje među zračnim prijevoznicima. Stoga Parlament trajno podržava uspostavu i pravilno funkcioniranje jedinstvenog zrakoplovnog tržišta.

Međutim, on pritom stalno naglašava da se liberalizacija zračnog prometa mora provoditi pažljivo i postupno te da se pritom moraju uzimati u obzir i interesi potrošača i interesi sektora.

Zato je u proteklih četvrt stoljeća Parlament uvijek zastupao pravedno tržišno natjecanje, sigurnost u zrakoplovstvu, kvalitetu usluga i prava putnika, istovremeno štiteći radne uvjete zaposlenika u zrakoplovstvu te zaštitu okoliša. Primjerice, od samog početka postupka liberalizacije zahtijevao je uspostavu uvjeta o dodjeli državnih subvencija zračnim lukama i zrakoplovnim kompanijama te usvajanje zajedničkih pravila o zemaljskim uslugama, naknadama zračnih luka te pravima putnika.

Takav „uravnoteženi stav” prema liberalizaciji zračnog prometa nedavno je ponovno došao do izražaja kad je Parlament pri prvom čitanju znatno izmijenio prijedloge Komisije iz 2011. o slotovima i zemaljskim uslugama u zračnim lukama EU-a.

U izvješću od 20. ožujka 2018. o zaštiti tržišnog natjecanja u zračnom prijevozu Parlament je izrazio podršku prijedlogu Komisije namijenjenom zaštiti zračnih

[5] U informativnom članku [2.2.3](#) možete saznati više o pravima putnika. Komisija je u lipnju 2016. donijela niz smjernica temeljenih na sudskoj praksi kako bi pojasnila pravila trenutačno na snazi.



prijevoznika Unije od nepoštenih praksi zračnih prijevoznika iz trećih zemalja. Njegov je glavni cilj uspostava praktičnog, djelotvornog i jednostavnog instrumenta Unije koji bi imao odvraćajući učinak ili bi mogao nadoknaditi štetu koja proizlazi iz državnih potpora i drugog diskriminirajućeg ponašanja subjekata u zrakoplovstvu iz trećih zemalja. Amandmanima zastupnika dodatno se skratilo vrijeme istrage Komisije koja se provodi na zahtjev prijevoznika iz EU-a ili država članica EU-a pogođenih takvim praksama i uveden je koncept „privremenih kompenzacijskih mjera” koje bi se mogle primijeniti u hitnim slučajevima kako bi se spriječilo da se rizik od štete pretvori u stvarnu štetu. Parlament je također inzistirao na uvođenju takozvanog „propitivanja interesa Unije” po završetku istrage, kako bi se osiguralo da protumjere EU-a neće naštetiti njezinoj povezanosti ili socioekonomskoj situaciji. Međuinstitucijski pregovori o tim pravilima još su u tijeku.

Povezane odluke Europskog parlamenta:

- Rezolucija od 14. veljače 1995. o komunikaciji Komisije o napretku civilnog zrakoplovstva u Europi ([SL C 56, 6.3.1995., str. 12.](#)).
- Zakonodavna rezolucija od 11. srpnja 2007. o prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o zajedničkim pravilima djelovanja usluga zračnog prometa u Zajednici ([SL C 175E, 10.7.2008., str. 371.](#)).
- Zakonodavna rezolucija od 12. prosinca 2012. o prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o zajedničkim pravilima dodjele slotova u zračnim lukama EU-a ([SL C 434, 23.12.2015., str. 217.](#)).
- Zakonodavna rezolucija od 16. travnja 2013. o prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o zemaljskim uslugama u zračnim lukama EU-a i stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 96/67/EZ ([SL C 45, 5.2.2016., str. 120.](#)).
- Zakonodavna rezolucija od 5. veljače 2014. o prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EZ) br. 261/2004 o utvrđivanju općih pravila odštete i pomoći putnicima u slučaju uskraćenog ukrcanja i otkazivanja ili dužeg kašnjenja leta u polasku i Uredbe (EZ) br. 2027/97 o odgovornosti zračnih prijevoznika u pogledu zračnog prijevoza putnika i njihove prtljage ([SL C 93, 24.3.2017., str. 336.](#)).

Esteban Coito / BENJAMIN KLAUS WILHELM BLASER
02/2020

